

Proposition de révision des conditions attachées à l'octroi de la garantie des revenus des personnes âgées (GRAPA), et de son contrôle

**Observation 2021/3 du 15 novembre 2021
de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains et du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale**

L'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains

L'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH) a été créé par la loi du 12 mai 2019, afin de contribuer à la protection et à la promotion des droits humains en Belgique. La présente observation s'inscrit dans la mission de conseil du gouvernement et du Parlement fédéraux, sur toute question relative aux droits humains, sur demande ou de sa propre initiative. L'IFDH exerce cette mission dans les limites de son mandat, qui couvre toutes les questions relatives à la protection des droits humains de compétence fédérale et pour lesquelles aucun autre organisme sectoriel n'a été désigné.

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale est une institution publique interfédérale et indépendante dont la mission est d'évaluer l'effectivité de l'exercice des droits fondamentaux dans des situations de pauvreté et de précarité. Le Service de lutte contre la pauvreté a été créé par un [Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions](#). À cette occasion, les législateurs ont confié au Service de lutte contre la pauvreté un mandat de protection des droits humains. Ce mandat repose sur le constat que la pauvreté *porte gravement atteinte à la dignité et aux droits égaux et inaliénables de tous les êtres humains* et sur l'objectif commun fixé par les législateurs, à savoir *la restauration des conditions de la dignité humaine et de l'exercice des droits de l'Homme*.

La garantie de revenus aux personnes âgées (ci-après, GRAPA) est une allocation sociale, créée par la loi du 22 mars 2001 en remplacement de l'ancien revenu garanti aux personnes âgées. A l'instar de son prédécesseur, elle est destinée aux personnes qui ont atteint l'âge de la pension légale (aujourd'hui, 65 ans), dont les revenus sont insuffisants pour leur assurer un niveau de vie digne. La GRAPA est accordée sur demande, après que le Service fédéral des Pensions (SFP) ait déterminé si le demandeur ou la demanderesse perçoit moins de 1232,07 € par mois pour une personne isolée et de 821,38 € par mois pour une personne cohabitante¹. Le montant versé par le SFP est complémentaire, c'est-à-dire qu'il permet d'atteindre ces montants. En outre, l'octroi de la GRAPA donne droit au tarif social énergétique².

La GRAPA constitue un des principaux moyens pour réaliser, dans l'ordre juridique belge, le droit à la protection et à l'aide sociales consacré notamment par l'article 23 de la Constitution, l'article 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne³, ou encore l'article 23 de la Charte sociale

¹ Au 1^{er} septembre 2021. Chiffres obtenus sur [le site du Service Fédéral des Pensions](#), consulté le 28 octobre 2021.

² Art. 15, [loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées](#), M.B., 29 mars 2001.

³ Art. 34, al. 3, [Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne](#) : « Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales. »

européenne révisée⁴. Ces droits reposent sur une conception de la dignité humaine qui impose à l'État d'octroyer certaines prestations d'aide sociale pour assurer un minimum d'existence digne.

Une demande de GRAPA doit satisfaire à plusieurs conditions, outre le fait de ne pas disposer de ressources suffisantes. La réglementation impose notamment à la personne demanderesse de ne pas résider à l'étranger plus de 29 jours par an⁵. Le bénéficiaire de la GRAPA doit prévenir le SFP de tout séjour à l'étranger. Le contrôle de cette condition est effectué par Bpost depuis juillet 2019⁶ : 80% des bénéficiaires sont contrôlés au moins une fois par an⁷. L'accord de gouvernement Vivaldi prévoit une évaluation de ce contrôle visant à « réassurer sa proportionnalité »⁸.

L'IFDH et le Service de lutte contre la pauvreté plaident en faveur d'une réforme de la condition de résidence de la GRAPA, et un assouplissement des contrôles, et formulent quatre recommandations destinées à améliorer le respect des droits humains des personnes âgées.

1. Pour respecter les droits humains, le caractère approprié de la condition de résidence doit être évalué

La GRAPA est un des principaux moyens qu'emploie l'État pour réaliser le droit à la protection sociale des personnes âgées, et leur droit à vivre conformément à la dignité humaine. La condition de résidence et son contrôle peuvent donc avoir une importante incidence sur le bénéfice de ces droits, de la même manière qu'ils introduisent d'importantes restrictions à la libre circulation des personnes⁹, et leur droit à la vie privée et familiale¹⁰. Ils restreignent enfin l'autonomie et la marge d'action des personnes âgées en situation de pauvreté, contrairement à ce que préconisent les Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme¹¹. En conséquence, évaluer la proportionnalité et la pertinence de ces mesures – à l'instar de ce que propose d'entreprendre le gouvernement fédéral – est essentiel pour assurer le respect des droits humains concernés. Or, plusieurs éléments interrogent la pertinence d'une condition de résidence si stricte et de sa mise en œuvre, au point qu'elles pourraient constituer une ingérence excessive dans les droits humains des personnes âgées.

Tout d'abord, l'interdiction de séjourner plus que 29 jours à l'étranger fait figure d'exception en matière de régimes de pension : ni la pension de retraite, ni la pension de survie ne contiennent de telles dispositions. Certes, ces deux régimes de pension relèvent de la sécurité sociale, tandis que la GRAPA appartient à l'aide sociale, et certaines différences liées à la nature distincte de ces allocations peuvent être justifiées. Toutefois, d'autres régimes d'aide sociale destinés aux personnes âgées n'ont pas non plus de condition de résidence : l'allocation d'aide aux personnes âgées, appelée en Flandre "zorgbudget voor ouderen met een zorgnood", ne connaît pas non plus d'interdiction d'exportation, alors qu'elle relève également de l'aide sociale aux personnes âgées¹². Une telle condition existe pour

⁴ Cet article consacre spécifiquement le « droit des personnes âgées à une protection sociale ».

⁵ Art. 42, [arrêté royal du 23 mai 2001 portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées](#), M.B., 31 mai 2001. Des exceptions sont toutefois possibles pour l'admission occasionnelle et temporaire dans un établissement de soins étranger, et, dans des circonstances exceptionnelles, avec l'autorisation préalable du Comité de gestion de l'Office national des pensions.

⁶ Service fédéral des Pensions, [Rapport annuel 2019](#), p. 34 et suiv.

⁷ Art. 42, § 4, arrêté royal du 23 mai 2001, *op. cit.*

⁸ [Accord de gouvernement du 30 septembre 2020](#), p. 23.

⁹ Art. 45, [Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne](#).

¹⁰ Art. 8, Convention européenne des droits de l'homme.

¹¹ [Version finale du projet de principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, présentée par la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Magdalena Sepúlveda Carmona](#), Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, 21^{ème} session, 18 juillet 2012.

¹² Art. 8, décret du 1 octobre 2020 relatif à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées et portant modification du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé ; art. 84-86, décret van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming. L'ordonnance bruxelloise prévoit, elle, une durée de 90 jours. voir art. 3 – 7, ordonnance

l'octroi du revenu d'intégration sociale – les séjours à l'étranger y sont également limités à quatre semaines, avec une obligation d'information du CPAS¹³ – mais les deux régimes sont difficilement comparables. En effet, le revenu d'intégration sociale est associé à une logique d'activation professionnelle que ne connaît pas la GRAPA¹⁴. Les travaux parlementaires de la loi du 22 mars 2001 n'apportent aucune précision sur la *ratio legis* de cette condition¹⁵, quoique la lutte contre la fraude ait depuis été invoquée pour justifier cette condition¹⁶.

L'obligation de déclarer au SFP tout séjour à l'étranger¹⁷, et des séjours en Belgique de plus de trois semaines¹⁸, pose également problème eu égard au respect de la dignité et à l'autonomie des personnes âgées. Elle constitue également une ingérence dans le droit à la vie privée et familiale, et peut être perçue comme une pratique "infantilisante"¹⁹.

La lutte contre la fraude est un objectif légitime du législateur, et il n'est par conséquent pas exclu qu'une condition de résidence effective en Belgique puisse être nécessaire pour éviter un excès d'abus. Toutefois, la poursuite de la fraude doit respecter la dignité des personnes contrôlées, ne pas s'ingérer excessivement dans la vie privée de celle-ci ou limiter outre mesure leur liberté de circulation. En l'occurrence, la condition de résidence engendre d'importantes restrictions aux droits humains des personnes âgées, sans que l'objectif poursuivi soit clairement déterminé. Il convient par conséquent d'évaluer cette condition pour vérifier sa conformité au cadre des droits humains.

Pour ce faire, le gouvernement devrait clarifier plus distinctement quel est l'objectif poursuivi et déterminer si cet objectif ne peut pas être atteint par d'autres moyens qui garantiraient mieux le respect des droits humains. Il devra également démontrer que la mesure permet d'atteindre l'objectif fixé, et qu'aucune autre méthode de contrôle de la GRAPA ne permet d'atteindre cet objectif sans engendrer une aussi grave atteinte aux droits humains des personnes âgées.

L'IFDH et le Service de lutte contre la pauvreté estiment qu'il convient d'évaluer la pertinence d'une telle condition de résidence pour la GRAPA, ainsi que de son contrôle.

Cette évaluation devra tenir compte de la nature de l'allocation concernée, du type de fraude visé et de son incidence, ainsi que des vulnérabilités de certaines personnes au sein du groupe visé par les contrôles. Au terme de cet examen, il conviendra de déterminer si l'ingérence dans les droits humains que représente cette condition est proportionnée aux objectifs poursuivis. Enfin, il est recommandé que cette évaluation soit confiée à une institution indépendante spécialisée dans les droits humains, telle que l'IFDH et le Service de lutte contre la pauvreté, et qu'elle implique les groupes de personnes concernées.

du 10 décembre 2020 relative à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées, et l'article 54 de l'arrêté du 28 janvier 2021 du Collège réuni de la Commission communautaire commune portant exécution de l'ordonnance du 10 décembre 2020 relative à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées, *M.B.*, 10 février 2021. N.B. : la première version de ces observations ne contenait pas la référence à cet arrêté.

¹³ Art. 23 §5, loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

¹⁴ Art. 3, 5°, loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

¹⁵ Projet de loi instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, *Doc. Parl.*, Chambre n°50-934, 2000-2001.

¹⁶ Déclaration du Ministre des Pensions, Daniel Bacquelaine. Voir [Compte-rendu intégral de la Commission des affaires sociales, de l'emploi et des pensions du 11 mars 2020 \(matin\)](#), *Doc. Parl.*, Chambre 2019-2020.

¹⁷ Art. 42, [arrêté royal du 23 mai 2001 portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées](#), *op. cit.*

¹⁸ SFP, [La garantie de revenus aux personnes âgées \(GRAPA\)](#), consulté le 8 novembre 2021.

¹⁹ L'expression provient d'une carte blanche publiée par une "alliance pluraliste et plurielle pour la justice sociale et la sérénité des aînés". *La Libre*, "[Le facteur sonne toujours trois fois le glas de la GRAPA](#)", 1er août 2019.

2. La condition de résidence de la GRAPA est plus courte que celles d'autres formes d'aide sociale

Outre la proportionnalité générale de l'imposition d'une condition de résidence, alors que d'autres formes d'allocations sociales n'en connaissent pas, il convient également de s'interroger sur la durée de cette condition. La condition de résidence de la GRAPA est en effet particulièrement courte, comparée aux allocations destinées aux personnes en situation de handicap, telles que l'allocation de remplacement de revenus, et l'allocation d'intégration. Les bénéficiaires de celles-ci peuvent résider à l'étranger pendant près de trois mois, sans obligation de contrôle comparable à celle attachée à la GRAPA²⁰.

Les articles 10 et 11 de la Constitution proscrivent toute différence de traitement injustifiées entre deux personnes se trouvant dans une situation comparable. Or, les bénéficiaires de la GRAPA et ceux des allocations pour personnes en situation de handicap sont comparables : il s'agit de deux allocations sociales non-contributives, destinées à des individus résidant en Belgique et non soumis à une condition d'activation sociale.

A titre d'exemple, la Cour constitutionnelle a estimé dans deux arrêts récents que ces deux régimes non-contributifs d'aide sociale étaient comparables²¹. Ces affaires concernaient une modification des conditions d'octroi aussi bien pour la GRAPA que pour les allocations liées au handicap : la loi du 26 mars 2018 avait doublé la durée du délai de résidence en Belgique exigée avant de pouvoir introduire la demande, de 5 à 10 ans. En effet, la Cour a annulé, sur la base d'une violation du principe de *standstill*, cette modification législative dans les deux cas, en indiquant explicitement que le raisonnement de son premier arrêt était applicable au second, démontrant ainsi la comparabilité des deux allocations²².

Les conditions de résidence de ces deux formes non-contributives d'aide sociale sont donc comparables. Or, aucun motif n'est invoqué dans la loi du 22 mars 2001, ou dans ses travaux parlementaires, pour expliquer cette différence. Cette différence pourrait être susceptible de constituer une discrimination au sens des articles 10 et 11 de la Constitution.

L'IFDH et le Service de lutte contre la pauvreté recommandent une harmonisation de la durée de la condition de résidence de la GRAPA avec celle prévue pour les allocations de remplacement de revenus et d'intégration, afin que l'ensemble des bénéficiaires puissent se rendre jusqu'à 90 jours à l'étranger.

3. Le contrôle de la condition de résidence est disproportionné et inadapté au public visé

Pour garantir le respect des droits humains, et singulièrement le droit à la vie privée et familiale, le contrôle de la condition de résidence de la GRAPA doit être « nécessaire dans une société démocratique », c'est-à-dire que la restriction doit répondre à une nécessité sociale impérieuse et demeurer proportionnée²³.

²⁰ Art. 3, arrêté royal du 6 juillet 1987 relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration.

²¹ C. cons., [arrêt n° 6/2019](#) du 23 janvier 2019 (GRAPA) ; C. cons., [arrêt n° 41/2020](#) du 12 mars 2020 (allocation de remplacement de revenus).

²² C. cons., [arrêt n° 41/2020](#) du 12 mars 2020, B.8. La Cour dit explicitement que le second arrêt est rendu "dans le prolongement [du premier arrêt]".

²³ Cour E.D.H., arrêt [Handyside c. Royaume-Uni](#) du 7 décembre 1976, n° 5493/72, §§48-49.

Or, le contrôle de la condition de résidence par les facteurs semble disproportionné et inadapté au public visé. Il engendre de nombreuses plaintes et critiques : une coalition d'associations, de syndicats et de mutuelles appelait ainsi en avril à une évolution « *vers un système proportionnel* »²⁴. Plusieurs témoignages pointent du doigt les difficultés à répondre au contrôle domiciliaire pour certaines personnes âgées souffrant de problèmes de mobilité ou de santé : le facteur ne restant que quelques dizaines de seconde devant le domicile pour procéder à son contrôle²⁵. Le contrôle de la déclaration de séjour à l'étranger peut également s'avérer pointilleux : le Médiateur des Pensions évoque un dossier où une personne âgée s'est vu retirer trois mois d'allocation parce qu'elle avait indiqué au SFP comme "date de retour" le 31 août, alors que son avion, parti le 31, n'atterrissait en Belgique que le 1er septembre à 6h du matin²⁶.

Or, les situations frauduleuses détectées sont très minoritaires : moins d'un pourcent (0,95%) des contrôles engendrent une « sanction justifiée », d'après le SFP²⁷. Ces constats ont récemment conduit le Médiateur des Pensions à recommander de « *rendre la procédure de contrôle du séjour en Belgique plus conviviale pour le citoyen* », en citant plusieurs situations problématiques de suspension du versement de la GRAPA²⁸.

L'IFDH et le Service de lutte contre la pauvreté recommandent d'adapter la procédure de contrôle de la GRAPA, afin de la rendre plus adaptée aux individus contrôlés, plus transparente dans ses critères, et de mieux respecter les droits humains des personnes âgées.

4. La législation GRAPA devrait prévoir le droit d'être entendu avant la suspension des paiements

L'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacre un droit à une bonne administration, comportant notamment « *le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre* »²⁹. Le droit d'être entendu est également reconnu en droit belge en tant que principe de bonne administration : il trouve à s'appliquer en l'absence d'une disposition légale applicable, lorsqu'une décision de l'administration cause un préjudice grave à un administré, en raison du comportement personnel de celui-ci³⁰. Toutefois, le droit d'être entendu ne semble pas exister en matière de suspension de la GRAPA au terme d'une procédure de contrôle.

²⁴ Réseau wallon de lutte contre la pauvreté et al., [Réforme à venir de la GRAPA : balises d'un collectif d'associations, syndicats et mutuelles en vue d'évoluer vers un système proportionnel](#), avril 2021.

²⁵ Voir, par exemple, Y. MARTENS, « [GRAPA : un contrôle de timbré](#) », *Ensemble*, n°98, décembre 2018.

²⁶ Le SPF aurait justifié cette décision de la manière suivante : « (...) puisque vous avez séjourné à l'étranger pendant plus de 26 jours (sic) au total (y compris le jour du départ et de l'arrivée), le droit au revenu garanti s'éteint au cours de chaque mois où vous avez séjourné à l'étranger. Plus précisément, il s'agit des mois de mars, août et septembre 2019. ». Médiateur des Pensions, [Rapport annuel 2020. Chapitre 6 : procédure de contrôle du séjour à l'étranger des bénéficiaires d'une garantie de revenus pour les personnes âgées \(GRAPA\) et des bénéficiaires d'un revenu garanti \(RG\)](#), 2021, p. 80.

²⁷ Le Ministre des Pensions Daniel Bacquelaine évoque lui 1% de sanctions justifiées. [Compte-rendu intégral de la Commission des affaires sociales, de l'emploi et des pensions du 11 mars 2020 \(matin\)](#), *op. cit.*, p. 26.

²⁸ Médiateur des Pensions, [Rapport annuel 2020. Chapitre 6](#), *op. cit.* Pour la citation, voir Médiateur des Pensions, [farde de presse](#), rapport annuel 2020 du Service de médiation pour les Pensions.

²⁹ Art. 41, [Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne](#). L'article fait explicitement référence aux institutions de l'Union européenne mais l'avocat-général de la Cour de Justice de l'Union européenne, Melchior Wathelet, a indiqué à plusieurs reprises que ce droit est aussi susceptible de s'appliquer à l'ordre juridique interne des États-Membres lorsqu'ils mettent en œuvre une compétence européenne. Voir notamment les arrêts de la CJUE n° C-166/13 et C-383/13.

³⁰ L'ensemble de ces conditions a été développé grâce à la jurisprudence du Conseil d'État. Voir C.E., arrêt n° 190.646 du 19 février 2009 ; arrêt n° 211.812 du 4 mars 2011 ; arrêt n° 211.309 du 17 février 2011.

L'arrêté royal du 23 mai 2001 ne contient aucune disposition prévoyant un droit d'être entendu pour la personne dont le bénéfice de la GRAPA est suspendu en raison d'un contrôle. La suspension est automatique, et a cours jusqu'à ce que la personne adresse un certificat de résidence au SFP³¹. Or, les bénéficiaires de la GRAPA sont particulièrement susceptibles de rencontrer des difficultés pour réaliser ces démarches administratives : leurs âge et statut social peuvent être statistiquement corrélés à un plus grand risque de difficultés numériques³², alors que l'administration repose de plus en plus sur la numérisation pour l'octroi de documents. En outre, ils connaissent en outre de plus fréquents problèmes de mobilité et de santé³³, voire d'exclusion sociale³⁴, ce qui peut renforcer le risque de suspension du paiement de la GRAPA et engendrer des difficultés complémentaires pour obtenir sa réinstauration.

Comme l'illustre le rapport du Médiateur des Pensions, ces difficultés peuvent se traduire par des exclusions infondées de la GRAPA³⁵. Or, s'agissant de personnes dont les revenus avoisinent le taux de pauvreté, la perte de ces revenus pose un réel risque de les faire tomber dans la pauvreté.

L'IFDH et le Service de lutte contre la pauvreté estiment qu'il convient de consacrer légalement le droit d'être entendu et de faire valoir ses arguments avant que la décision de suspension de la GRAPA ne soit prise par le SFP.

Conclusion

En tant que principale source de revenus de nombreux personnes âgées, la GRAPA est cruciale pour leur garantir une vie conforme à la dignité humaine et les nombreux droits qui y sont associés. Il importe donc d'être attentif aux conditions d'octroi et de suspension, afin d'éviter qu'elles n'alimentent des mécanismes d'exclusion sociale et de perte de droits humains.

Les quatre recommandations décrites ci-dessus – évaluation de la proportionnalité de la condition de résidence, harmonisation de la durée de celle-ci à 90 jours, adaptation de la procédure de contrôle et droit d'être entendu avant la suspension du paiement de l'allocation – s'inscrivent dans ce cadre. Vingt ans après l'adoption de la loi du 22 mars 2001, le renforcement des droits des personnes âgées implique une réforme des conditions d'octroi de la GRAPA.

³¹ Art. 42, [arrêté royal du 23 mai 2001](#), *op. cit.*

³² H. Charmakeh, « [Les personnes âgées et la fracture numérique de « second degré » : l'apport de la perspective critique en communication](#) », *Revue française des sciences de l'information et de la communication*, 2015, n°6.

³³ Organisation Mondiale de la Santé, [Vieillesse et Santé](#), 4 octobre 2021.

³⁴ BILLETTE, V., LAVOIE, J.-P., *et al.*, « [Réflexions sur l'exclusion et l'inclusion sociale en lien avec le vieillissement](#) », *Frontières*, vol. 25, n°1, 2012, pp. 16-18 en particulier.

³⁵ Médiateur des Pensions, [Rapport annuel 2020. Chapitre 6](#), *op. cit.*, p. 75 et suiv.